2009 1st Annual report in relation to the 'Public Interest Disclosure Act'

Province of New Brunswick

CONFLICT OF INTEREST COMMISSIONER

The Honourable Patrick A.A. Ryan, Q.C.

ANNUAL REPORT
PUBLIC INTEREST DISCLOSURE ACT
2009

P. O. Box 6000, Fredericton, NB, E3B 5H1
Tel: 506-457-7890
Toll-free: 1-877-333-9831
Fax: 506-444-5224
<www.gnb.ca/legis/conflict>

Counsel: Nicole Beaulieu
Administrative Assistant: Rosanne Landry-Richard

Province of New Brunswick

CONFLICT OF INTEREST COMMISSIONER

The Honourable Patrick A.A. Ryan, Q.C.

ANNUAL REPORT
PUBLIC INTEREST DISCLOSURE ACT
2009

P. O. Box 6000, Fredericton, NB, E3B 5H1
Tel: 506-457-7890
Toll-free: 1-877-333-9831
Fax: 506-444-5224
<www.gnb.ca/legis/conflict>

Counsel: Nicole Beaulieu
Administrative Assistant: Rosanne Landry-Richard

March 4, 2010

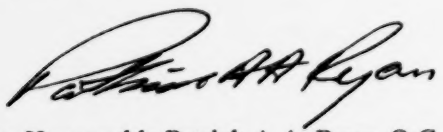
The Hon. Roy Boudreau
Speaker of the Legislative Assembly
Legislative Building
P. O. Box 6000
Fredericton, New Brunswick
E3B 5H1

Dear Mr. Speaker:

I have the honour of submitting my first Annual Report in relation to the *Public Interest Disclosure Act* which falls within the mandate of the Office of the Conflict of Interest Commissioner.

This report is submitted pursuant to section 30 of the *Public Interest Disclosure Act*.

Respectfully,



The Honourable Patrick A.A. Ryan, Q.C.
Conflict of Interest Commissioner
for the Province of New Brunswick

2009 ANNUAL REPORT

An additional mandate has been given to the Office of the Conflict of Interest Commissioner under the *Public Interest Disclosure Act*. This is the first Annual Report issued under the provisions of that *Act* which came into force July 1, 2008.

PURPOSE

The principal purpose of this legislation is to facilitate the disclosure of wrongdoing. An equally important purpose is the protection of persons who make disclosures of wrongdoing affecting the public interest. During the debates before the Legislative Assembly, the Minister of Human Resources the Honourable Mr. Stiles outlined the following with respect to the *Act*:

> With this legislation, our goal is to promote "rightdoing" and to bring to light any wrongdoing that may exist so that it can be corrected. We know the best way to address wrongdoing is to prevent it from happening in the first place. This can be done by creating supportive, value-based work environments with a strong culture of commitment to the public interest. That is why this legislation will also support the values and ethics that are inherent in the public service[1].

Thus the goal of this legislation seems to encompass the promotion of "rightdoing", along with the prevention and the correction of wrongdoing within the public service which includes Part I, Part II, Part III or Part IV of the First Schedule of the *Public Service Labour Relations Act.*

If members of the public service reasonably believe that wrongdoing has or is about to be committed, they are encouraged to speak out. Disclosures can be filed internally with their supervisor or their designated officer or externally with the Commissioner.

WRONGDOING

Section 3 of the *Public Interest Disclosure Act* describes wrongdoings:

> **3** This Act applies to the following wrongdoings in or relating to the public service:
>
> (*a*) an act or omission constituting an offence under an Act of the Legislature or the Parliament of Canada, or a regulation made under an Act;
>
> (*b*) an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons, or to the environment, other than a danger that is inherent in the performance of the duties or functions of an employee;
>
> (*c*) gross mismanagement, including of public funds or a public asset;
>
> (*d*) knowingly directing or counselling a person to commit a wrongdoing described in paragraphs (*a*) to (*c*).

During the first year of operation, six of the disclosures received did not fall within the meaning of this definition.

DISCLOSURES

During 2009, the Office of the Conflict of Interest Commissioner received 13 queries/disclosures. A breakdown of the these follows:

- Three disclosures are pending upon receipt of further information.

- Six disclosures did not fall within the meaning of the *Public Interest Disclosure Act*. Four of these did not deal with the public service. One disclosure dealt with a possible conflict of interest within another jurisdiction and one dealt with a labour issue. In these cases, the individuals involved were provided information on other avenues to address their concerns.

- Three other disclosures are pending. In the meantime they are being dealt with through other venues.

- One individual who chose to remain anonymous was provided with information on the *Public Interest Disclosure Act* and decided not to make a disclosure at this time.

Initial contact with our office has been by telephone (6) or via correspondence (5) with two individuals presenting in person.

REPRISALS

To date, the Office of the Conflict of Interest Commissioner is unaware of any activity under the reprisal provisions of the *Public Interest Disclosure Act*.

RECOMMENDATIONS

Although this legislation is intended to facilitate disclosures, it also cautions members of the public service under section 5 that making frivolous, vexatious or bad faith disclosures of wrongdoing can lead to appropriate disciplinary action, including termination of employment.

For the members of the public service who proceed under the *Act* in good faith, the protection provisions outline a mechanism through which an employee who feels targeted by reprisals can seek a remedy. Under the *Act*, an arbitrator seized with the matter could order the following under section 39:

39(1) Where at the conclusion of a hearing, the adjudicator finds that a reprisal has occurred, he or she may order the employer

(*a*) to cease an activity that constitutes the reprisal,

(*b*) to rectify any harm caused by the reprisal,

(*c*) to restore a complainant adversely affected by the reprisal to the position he or she would have been in, but for the reprisal,

(*d*) to reinstate a complainant who has been removed from a position of employment,

(*e*) to compensate a complainant adversely affected by the reprisal for any consequent expenditure, financial loss or deprivation of benefit, in such amount as the adjudicator considers just and appropriate, and

(*f*) to do or refrain from doing anything in order to remedy any consequence of the reprisal.

The *Act* includes a provision prohibiting reprisals:

31 No person shall take a reprisal against an employee or direct that one be taken against an employee because the employee has, in good faith,

(*a*) sought advice about making a disclosure from his or her supervisor, designated officer or chief executive, or the Commissioner,

(*b*) made a disclosure, or

(*c*) cooperated in an investigation under this Act.

But unlike section 5 which authorizes discipline including termination for making frivolous, vexatious or bad faith disclosures of wrongdoing, the protection provisions do not include sanctions for taking reprisals. Sanctions against those who take reprisals would act as a deterrent. This would send the message that reprisals are not tolerated and would encourage members of the public service to participate.

I recommend that the *Act* be amended to include sanctions against individuals who are guilty of taking a reprisal against an employee or against a person who is employed in any capacity whatsoever.

I also recommend that consideration be given to amending the legislation appointing "a" designated officer. Some departments are so large that more than one designated officer is necessary.

Finally, I recommend that a standard set of procedures be included in Regulations under the *Public Interest Disclosure Act* for use by the chief executives pursuant to section 6.

ACTIVITIES

In 2009, the Office of the Conflict of Interest Commissioner held information sessions September 22 and 23 and November 17 and 18 with chief executives and designated officers of portions of the public service covered by the *Public Interest Disclosure Act*. The purpose of these meetings was to discuss the responsibilities of these roles and other obligations imposed under this *Act*. Questionnaires were submitted prior to the scheduling of the meetings in order to canvass and address any specific concerns or issues brought to the fore regarding the new legislation.

OTHER JURISDICTIONS

Similar legislation exists in Nova Scotia, Newfoundland, Manitoba and Ontario as well as federally. The responsibility for these statutes rests with the Ombudsman in Manitoba and Nova Scotia. In New Brunswick, Ontario and federally Commissioners are tasked with this responsibility. We have met with our counterparts in Halifax and Toronto where we have exchanged information and experience and have discussed best practices.

THE OFFICE

The duties of the Administrative Assistant for the Office of the Conflict of Interest Commissioner encompass those of the *Public Interest Disclosure Act* for which the Commissioner is responsible. Following a competition, counsel was engaged to assist in organizing the initial planning involved in the extra workload for public interest disclosures including the holding of information sessions, investigations and recommendations emanating from the investigations.

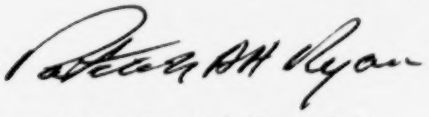
CONCLUSION

The successful implementation of the *Public Interest Disclosure Act* will take both the commitment and sustained effort of every member of the public service. As Minister Stiles outlined:

> An effective disclosure process relies on the shared commitment of all involved to take clear and corrective measures when wrongdoing is discovered [...] The best way to address wrongdoing is to prevent it from happening in the first place, by creating supportive, value-based work environments with a strong culture of commitment to the public interest.[2]

In submitting this initial report, I take the opportunity of thanking the chief executives and designated officers for their participation and contribution during the course of the September and November information sessions. These senior officials take their obligations seriously and I look forward to continuing to work collaboratively with them. The Office of the Conflict of Interest Commissioner will hold information sessions in the New Year, with our next presentation scheduled for January, 2010.

Dated at Fredericton as of the 31st day of December, 2009.



The Honourable Patrick A.A. Ryan, Q.C.
Conflict of Interest Commissioner
Province of New Brunswick

1. Hon. Mr. Stiles, Journal of Debates, 2nd. Sess., 56th Leg., New Brunswick, November 28, 2007, take 033.

2. Hon. Mr. Stiles, Journal of Debates, 2nd. Sess., 56th Leg., New Brunswick, December 4, 2007, take 030.

Province du Nouveau-Brunswick

COMMISSAIRE AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'hon. Patrick A.A. Ryan, c.r.

RAPPORT ANNUEL
LOI SUR LES DIVULGATIONS FAITES DANS L'INTÉRÊT PUBLIC
2009

C.P. 6000, Fredericton (N.-B.) E3B 5H1
Tél: 506-457-7890
Sans frais: 1-877-333-9831
Téléc: 506-444-5224
<www.gnb.ca/legis/conflict>

Avocate-conseil : Nicole Beaulieu
Adjointe administrative : Rosanne Landry-Richard

Province du Nouveau-Brunswick

COMMISSAIRE AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'hon. Patrick A.A. Ryan, c.r.

RAPPORT ANNUEL
LOI SUR LES DIVULGATIONS FAITES DANS L'INTÉRÊT PUBLIC
2009

C.P. 6000, Fredericton (N.-B.) E3B 5H1
Tél: 506-457-7890
Sans frais: 1-877-333-9831
Téléc: 506-444-5224
<www.gnb.ca/legis/conflict>

Avocate-conseil : Nicole Beaulieu
Adjointe administrative : Rosanne Landry-Richard

le 4 mars 2010

L'honorable Roy Boudreau
Président de l'Assemblée législative
Édifice de l'Assemblée législative
C.P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick) E3B 5H1

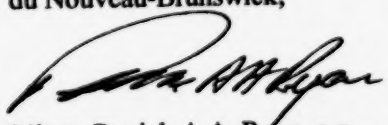
Monsieur le président,

J'ai l'honneur de présenter mon premier rapport annuel relatif à la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public* qui s'inscrit dans le mandat du bureau du commissaire aux conflits d'intérêts.

Le rapport est présenté en application de l'article 30 de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public.*

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Le commissaire aux conflits d'intérêts
du Nouveau-Brunswick,



L'hon. Patrick A.A. Ryan, c.r.

RAPPORT ANNUEL 2009

Le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts reçoit un mandat additionnel au titre de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public*. Voici le premier rapport annuel en application des dispositions de cette loi qui est entrée en vigueur le 1er juillet 2008.

OBJET

L'objet principal de la mesure législative est de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles. Un autre objectif important est de protéger les personnes qui divulguent des actes répréhensibles touchant l'intérêt public. Au cours du débat tenu à l'Assemblée législative, le ministre des Ressources humaines l'hon. M. Stiles énonce ce qui suit à propos de la loi :

> Notre objectif à l'égard du projet de loi est de promouvoir la bonne conduite et de mettre en lumière les actes répréhensibles qui se manifestent afin de les corriger. Nous savons que le meilleur moyen de régler la question des actes répréhensibles consiste avant tout à les prévenir. Pour ce faire, il faut créer des milieux de travail favorables où priment les valeurs et une culture positive de l'engagement à l'égard de l'intérêt public. Voilà pourquoi le projet de loi servira aussi à favoriser les valeurs et l'éthique qui sont propres aux services publics. [1]

L'objet de la loi semble donc englober la promotion de la bonne conduite, ainsi que la prévention et la correction d'actes répréhensibles au sein des services publics, qui comprennent les parties I, II, III et IV figurant à l'annexe 1 de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*.

Si des membres des services publics ont des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, ils sont encouragés à en parler. Ils peuvent faire une divulgation à l'interne, auprès de leur supérieur hiérarchique ou de leur fonctionnaire désigné, ou à l'externe, auprès du commissionnaire.

ACTES RÉPRÉHENSIBLES

L'article 3 de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public* désigne les actes répréhensibles :

> 3 La présente loi s'applique aux actes répréhensibles suivants commis au sein des services publics ou à l'égard de ceux-ci :
>
> a) les actions ou les omissions constituant une infraction à une loi de l'Assemblée législative, à une loi fédérale ou à un règlement établi sous leur régime ;
>
> b) le fait de causer, par action ou par omission, un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un employé ;

c) les cas graves de mauvaise gestion, y compris la mauvaise gestion des fonds ou des biens publics ;

d) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à c).

Au cours de la première année, six des divulgations reçues ne relèvent pas de la définition en question.

DIVULGATIONS

En 2009, le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts reçoit 13 demandes de renseignements ou divulgations. En voici la ventilation :

- Trois divulgations sont en suspens, en attendant la réception de renseignements additionnels.

- Six divulgations ne relèvent pas de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public*. Quatre des divulgations ne traitent pas des services publics. Une divulgation traite d'un conflit d'intérêt potentiel qui relève d'une autre compétence, et une traite d'une question de relations de travail. Dans ces cas, les personnes qui ont exprimé leurs préoccupations reçoivent des renseignements sur d'autres possibilités qui s'offrent à elles.

- Trois autres divulgations sont en instance. Entre-temps, elles sont traitées par l'intermédiaire d'autres moyens.

- Une personne qui a choisi de garder l'anonymat reçoit des renseignements sur la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public* et décide de ne pas procéder à une divulgation pour l'instant.

La première démarche auprès de notre bureau se fait par téléphone (6) ou par correspondance (5), et deux particuliers se présentent en personne.

REPRÉSAILLES

À ce jour, le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts n'est au courant d'aucune activité découlant des dispositions portant sur les représailles prévues dans la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public*.

RECOMMANDATIONS

Bien que la mesure législative soit censée faciliter les divulgations, elle met aussi en garde les membres des services publics, en vertu de l'article 5, contre une divulgation frivole, vexatoire ou de

mauvaise foi, qui pourrait les exposer à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement.

Pour les membres des services publics qui agissent de bonne foi au titre de la loi, les dispositions en matière de protection présentent un mécanisme par lequel un employé qui se sent la cible de représailles peut chercher un moyen d'obtenir réparation. En vertu de l'article 39 de la loi, un arbitre saisi de la question peut ordonner les mesures suivantes :

> **39**(1) Lorsqu'à la fin d'une audience, l'arbitre parvient à la conclusion que des représailles ont été exercés, il peut ordonner à l'employeur de prendre les mesures suivantes :
>
> a) de cesser une activité qui constitue des représailles;
>
> b) de réparer tout dommage causé résultant des représailles;
>
> c) de replacer le plaignant affecté par les représailles dans l'état où il se serait trouvé n'eut été des représailles;
>
> d) de réintégrer le plaignant qui a été limogé de son emploi;
>
> e) d'indemniser le plaignant qui en raison des représailles a encouru par la suite des dépenses, une perte pécuniaire ou une perte de profit et ce au montant que l'arbitre estime juste et indiqué;
>
> f) de poser ou de cesser de poser un acte afin de remédier aux conséquences des représailles.

La loi comprend une disposition interdisant les représailles :

> **31** Il est interdit d'exercer des représailles contre un employé ou d'en ordonner l'exercice pour le motif que l'employé a de bonne foi fait l'une des choses suivantes :
>
> a) il a demandé des conseils à son supérieur hiérarchique, à son fonctionnaire désigné ou au chef administratif ou au Commissaire afin de faire une divulgation;
>
> b) il a fait une divulgation;
>
> c) il a collaboré à une enquête menée en vertu de la présente loi.

Toutefois, contrairement à l'article 5, qui autorise des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement pour la personne qui fait une divulgation frivole, vexatoire ou de mauvaise foi, les dispositions portant sur la protection ne prévoient pas de sanctions pour des représailles. Imposer des sanctions contre les personnes qui exercent des représailles suffirait à les en dissuader. La mesure ferait passer le message selon lequel les représailles ne sont pas tolérées et favoriserait la participation des membres des services publics.

Je recommande que la loi soit modifiée afin d'inclure des sanctions contre une personne coupable d'avoir exercé des représailles contre un employé ou contre toute personne employée d'une façon quelconque.

Je recommande aussi d'envisager de modifier l'article de la mesure législative qui porte sur la nomination d'«un» fonctionnaire désigné. Certains ministères sont si grands qu'il leur faut plus d'un fonctionnaire désigné.

Enfin, je recommande que des procédures normalisées soient incluses dans les règlements en vertu de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public* afin que les chefs administratifs puissent s'en servir conformément à l'article 6.

ACTIVITÉS

Les 22 et 23 septembre ainsi que les 17 et 18 novembre 2009, le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts tient des séances d'information avec des chefs administratifs et des fonctionnaires désignés de subdivisions des services publics, qui relèvent de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public*. L'objectif de ces rencontres est de discuter des responsabilités liées à de tels rôles et d'autres obligations prescrites par la loi. Des questionnaires sont remis avant de fixer la date des rencontres, en vue de sonder l'opinion et de traiter de préoccupations précises ou de questions qui ont été soulevées relativement à la nouvelle mesure législative.

AUTRES CORPS LÉGISLATIFS

Des lois semblables sont en vigueur en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve, au Manitoba, en Ontario ainsi qu'au palier fédéral. Au Manitoba et en Nouvelle-Écosse, ces lois relèvent de l'ombudsman. Au Nouveau-Brunswick, en Ontario et au palier fédéral, elles relèvent de commissaires. Nous avons rencontré nos homologues à Halifax et à Toronto où nous avons échangé des renseignements, partagé des expériences et discuté de pratiques exemplaires.

BUREAU

Les fonctions de l'adjointe administrative du bureau du commissaire aux conflits d'intérêts comprennent celles dont le commissaire est responsable aux termes de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public*. À la suite d'un concours, une avocate-conseil est recrutée pour aider à organiser la planification initiale de la charge de travail additionnelle qu'entraînent les divulgations faites dans l'intérêt public, y compris des séances d'information, des enquêtes et des recommandations découlant des enquêtes.

CONCLUSION

La mise en oeuvre fructueuse de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public* nécessitera l'engagement et les efforts soutenus de tous les membres des services publics. Comme l'a énoncé le ministre Stiles :

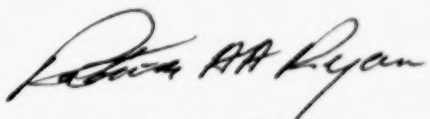
> Un processus de divulgation efficace dépend de l'engagement collectif de toutes les parties prenantes à prendre des mesures claires et correctives lorsque des actes répréhensibles sont mis au

> jour. [...] Le meilleur moyen de régler la question des actes répréhensibles consiste avant tout à les prévenir en créant des milieux de travail favorables où priment les valeurs et une culture positive de l'engagement à l'égard de l'intérêt public.[2]

En déposant ce premier rapport, je profite de l'occasion pour remercier les chefs administratifs et les fonctionnaires désignés pour leur participation et leur contribution au cours des séances d'information qui ont eu lieu en septembre et en novembre. Ces hauts fonctionnaires prennent leurs obligations au sérieux, et j'attends avec plaisir de continuer à travailler de concert avec eux. Le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts tiendra des séances d'information au cours de la nouvelle année ; notre prochain exposé sera présenté en janvier 2010.

Fait à Fredericton le 31 décembre 2009.

Le commissaire aux conflits d'intérêts
du Nouveau-Brunswick,



L'hon. Patrick A.A. Ryan, c.r.

1. L'hon. M. Stiles, Journal des débats, 2e sess., 56e lég., Nouveau-Brunswick, 28 novembre 2007, prise 033.

2. L'hon. M. Stiles, Journal des débats, 2e sess., 56e lég., Nouveau-Brunswick, 4 décembre 2007, prise 030.